Asiantuntijalausunto E 49/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Ennakkovaikuttaminen: EU:n 2040 ilmastotavoitteen asettaminen. Ympäristövaliokunta 29.11.2023

Ilmastopaneeli
Markku Ollikainen, Kristiina Lång, tiedesihteeristö Marianne Leino ja Sally Weaver

Taustaa

Annetulla E-kirjeellä muodostetaan Suomen ennakkovaikuttamiskantoja komission 2040-ilmastotavoitetta koskevaan tiedonantoon vaikuttamiseksi. Komission odotetaan antavan alkuvuodesta 2024 tiedonannon EU:n 2040 ilmastotavoitteen asettamisesta ja vaikutustenarvioasiakirjan, sisältäen muutaman päästövähennysskenaarion.

EU:n ilmastolain mukaisesti komission tulee esittää ehdotus EU:n 2040 ilmastotavoitteiksi puolen vuoden kuluessa maailmanlaajuisesta tilannekatsauksesta, joka tulee päätökseen COP 28:ssa. Tavoitteen yhteydessä tulee antaa esitys EU:n indikatiivisesta kasvihuonekaasubudjetista aikavälille 2030–2050. Esittäessään tavoitetta komission tulee ottaa huomioon EU:n ilmastolain nojalla perustetun EU:n Ilmastopaneelin neuvonannon (ESABCC, European Scientific Advisory Board on Climate Change). ESABCC[1] julkaisi oman suosituksensa raportissa kesällä 2023.

Ilmastopaneeli on aiemmin lausunut ympäristöministeriölle EU:n 2040-tavoitteesta, arvioiden mm. sitä mille tasolle EU:n 2040 ilmastotavoite tulisi asettaa sekä miten EU:n ilmastopolitiikan 2040 tavoite tukee Suomen ilmastolain mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Kyseistä lausuntoa ja sen tueksi tehtyä analyysiä hyödynnetään myös tässä lausunnossa. Lausunto luettavissa: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2023/09/Asiantuntijalausunto_Ilmastopaneeli_VN-6348-2019_EU-2040.pdf

EU:n 2040 –tavoitteen taso – reilu panos globaaleihin ilmastotoimiin

Ilmastotieteen valossa on tähdellistä saada globaalit päästöt ja nielut tasapainoon mahdollisimman pian. Pariisin ilmastosopimus korostaa tarvetta saada nielut ja päästöt yhtä suuriksi tämän vuosisadan jälkipuoliskolla. IPCC arvioi 500 Gt kokoisen hiilibudjetin rajaavan lämpötilan nousun 50 prosentin todennäköisyydellä 1,5 asteeseen tai sen ylitykseen ja palaamiseen takaisin vuosisadan loppuun mennessä. Kansainvälistä ilmastotyötä ohjaava Pariisin ilmastosopimus ei määrittele, miten jäljellä oleva hiilibudjetti tulisi jakaa oikeudenmukaisesti eri maiden kesken, vaan maat tarjoavat omaa ”reilua” ja kasvavaa panostaan Pariisin sopimuksen toteuttamiseen. Sitoumusten ja toimien riittävyyttä arvioidaan määräajoin.

Tieteellisessä kirjallisuudessa on esitetty erilaisia tapoja hahmottaa maan oikeudenmukaista osuutta päästövähennyksistä soveltaen erilaisia eettisiä periaatteita. Kuten ESABCC esittää raportissaan, on viime kädessä kunkin maan politiinen päätös mitä periaatetta sovelletaan ja miten maat tai EU osoittavat panoksensa reiluuden. YK:n ilmastosopimus ja Pariisin ilmastosopimus 2015 korostavat kuitenkin kehittyneiden maiden suurempaa vastuuta. Se suosittaisi maksukykyperiaatetta, jota Suomessakin on hyödynnetty ilmastotavoitteiden asettamisessa.

Ilmastopaneeli katsoo, että ESABCC:n neuvonanto vuoden 2040 tavoitteiden asettamiseen on ansiokas ja perustuu parhaaseen saatavilla olevaan tieteelliseen tietoon. Ilmastopaneeli teki ESABCC:n neuvonannon rinnalle tämän lausunnon tueksi myös omaa analyysia ja arvioi ESABCC:n EU:lle suosittamia 2040-tavoitteita

[1] European Scientific Advisory Board on Climate Change 2023. Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030–2050. https://climate-advisoryboard.europa.eu/reports-and-publications/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide2040/scientific-advice-for-the-determination-of-an-eu-wide-2040-climate-target-and-a-greenhouse-gasbudget-for-2030-2050.pdf/@@display-file/file

soveltamalla omia globaaleja reiluusanalyysejaan (ks. Ollikainen ym. 2019[2] ja Suomen ilmastopaneeli 2021[3]). Ilmastopaneelin analyysi pohjaa globaalin jäljellä olevan hiilibudjetin (500 Gt) sovellutukseen, kuten ESABCC:n työkin, mutta erotuksena Ilmastopaneelin tarkastelu sisältää täysimääräisesti kaikki kasvihuonekaasuinventaarion[4] mukaiset päästöt. Tarkastelu tuottaa tasajaon ja maksukyvyn mukaiset hiilibudjetit vuosille 2020-2050.

Analyysin pohjalta Suomen ilmastopaneeli korostaa seuraavaa. Pariisin ilmastosopimuksen globaalisti reilu ja 1,5 asteen tavoitteen mukainen nettopäästöjen vähennys edellyttää, että EU saavuttaa hiilineutraaliuden jo paljon ennen vuotta 2050. Ilmastopaneeli katsoo ESABCC:n tavoin, että 1,5 asteen hiilibudjetin mukaisen tavoitteen mukaisten nettopäästövähennysten toteuttaminen on haasteellista; erityisesti aikahorisontti on tiukka teknologisten nielujen merkittävään kasvattamiseen. Kunnianhimoinen ja hyvät kannustimet luova ilmastopolitiikka auttaa kuitenkin laajentamaan puhtaiden ratkaisujen luomisen teknis-taloudellisia mahdollisuuksia.

Suomen ilmastopaneeli peräänkuuluttaa EU:n kunnianhimon nostamista ja korostaa ESABCC:n suositusta mukaillen, että vuoden 2040 tavoitteeksi tulisi asettaa noin 90 prosentin vähennysvaatimus fossiilisille ja prosessiperäisille päästöille ja vähintään 95 % vähennystavoite nettopäästöille. Tällöin EU:n fossiiliset ja prosessiperäistä päästöt olisivat vajaa 500 Mt ja nielut säilyisivät vähintään nykytavoitteita vastaavalla tasolla.

Suomen ennakkovaikuttamiskannassa todetaan, että ”EU:n 2040 ilmastotavoitteen tason tulee Suomen näkemyksen mukaan olla linjassa ja siten johdonmukaisesti ja uskottavasti tukea EU-tason ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä. Lisäksi tavoitteen tulee olla linjassa Pariisin sopimuksen ilmastotavoitteiden kanssa ja perustua parhaaseen käytettävissä olevaan tieteelliseen tietoon. ” Ilmastopaneeli katsoo, että asettamalla vähintään 95 % vähennystavoite nettopäästöille vuoteen 2040 EU:n ilmastotyö tukee näitä tavoitteita. On tärkeää, että EU:lla on sekä nettomuotoinen tavoite ja että EU asettaa erilliset tavoitteet päästöille ja nieluille, jotta tavoitteen saavuttamisen polku on selvä.

Ilmastopolitiikan arkkitehtuuri: taakanjakosektori, päästökauppa, maatalous

Ennakkovaikuttamismuistio toteaa, että komission 2040-tavoitteen tarkastelussa pääpainon tulisi olla kustannustehokkaissa ja vaikuttavissa ratkaisuissa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että päästökauppa pysyy EU:n ilmastopolitiikan keskiössä, ja toteaa päästökaupan mahdollistavan päästöjen vähentämisen mahdollisimman kustannustehokkaasti ja ennakoitavasti koko EU:n alueella.

Ilmastopaneeli yhtyy valtioneuvoston kantaan, ja toteaa, että päädyttiinpä mihin tahansa sektorijakoon ja kasvihuonekaasupäästökohtaisiin tavoitteisiin, EU saavuttaa ilmastotavoitteensa parhaiten noudattamalla EU:n lainsäädäntöön kirjattua *kustannustehokkuuden periaatetta*. EU:n laajuiset ja kaikille yhtäläiset ohjauskeinot, kuten päästökauppa, lisäävät tavoitteen saavuttamisen kustannustehokkuutta. Kustannustehokkuus ei ole tähän toteutunut päästövähennysten kohdentamisessa politiikan sektoreiden kesken, sillä esimerkiksi päästökaupan kustannus (noin 90 €/t) on selvästi alhaisempi kuin taakanjakosektorin kustannus tavoitteen saavuttamisesta (120-150€/t).

Ilmastopaneeli tukee päästökaupan roolin kasvattamista EU:n ilmastotoimissa.

Ennakkovaikuttamismuistiossaan valtioneuvosto pitää keskeisenä arvioida, “missä määrin taakanjakosektorin päästöjen vähentäminen voisi edetä uuden jakelijoiden päästökaupan (ETS2) ja sen tehostamisen kautta.”

---

[2] Ollikainen, M., Weaver, S. ja Seppälä, J., 2019. An approach to nationally determined contributions consistent with the Paris Climate Agreement and climate science – application to Finland and the EU. Ilmastopaneelin raportti 7/2019. Saatavilla: https://www.ilmastopaneeli.fi/wpcontent/uploads/2019/10/Finlands-globally-responsible-contribution_final.pdf

[3] Suomen ilmastopaneeli, 2021. Ilmastolakiin kirjattavat pitkän aikavälin päästö- ja nielutavoitteet – Ilmastopaneelin analyysi ja suositukset. Suomen ilmastopaneelin raportti 1/2021. Saatavilla: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2021/02/ilmastopaneelin-raportti_ilmastolainsuositukset_final.pdf

[4] Kasvihuonekaasuinventaario kattaa Suomen rajojen sisäpuolella, tietyin poikkeuksin, ihmisen toiminnasta syntyvät kasvihuonekaasupäästöt ja -poistumat. Vuosittainen laskenta tehdään YK:n ilmastosopimuksen osapuolikokouksissa hyväksyttyjen IPCC:n menetelmäohjeiden ja kansainvälisten ilmastosopimusten vaatimusten mukaisesti. Lisätietoja Tilastokeskuksen sivuilla: https://www.stat.fi/tup/khkinv/index.html

Tämä on kannatettava kirjaus. Linjaukset ETS 2:n käynnistämisestä viittaavat valitettavasti siihen, että alkuvaiheessa tähdätään Suomen näkökulmasta alhaiseen hiilen hintaan, jolloin ETS 2 ei tukisi Suomen liikenteen puolittamistavoitetta ja 2030 tavoitteiden saavuttamista kuin minimaalisesti (0,2 Mt). LVM on arvioinut, että ensi kertaa ollaan liikenteen osalta tilanteessa, jossa linjattupolitiikka kasvattaa päästöjä suhteessa perusuraan. Ilmastopaneelin arvio on samanlainen, ja se aiheuttaa huolta ilmastolain tavoitteiden ja lain mukaisten suunnitelmien, sekä jo olemassa olevien EU-velvoitteiden toteutumisesta. On hyvä, mikäli Suomi saa EU:sta vetoapua liikenteen päästöjen vähentämiseen.

Valtioneuvosto toteaa muistiossaan, että taakanjakoasetus nykymuodossaan ja BKT/asukas perusteisella jäsenmaakohtaisella velvoitteella ei edistä kustannustehokkaasti ja kestävästi siirtymää kohti EU:n ilmastoneutraaliutta. Samoin se korostaa, että jäsenmaiden velvoitteiden välisten erojen olisi merkittävästi kavennuttava jo vuoteen 2040 mennessä, mikäli taakanjakoasetus säilyy.

Muistio on oikeassa siinä, että taakanjako jäsenvaltioiden kesken on luonteeltaan poliittinen päätös, jossa maiden kykyä vähentää päästöjä arvioidaan BKT:n avulla. Ilmastopaneeli korostaa kaikkien maiden ilmastotyön tehostamisen tarvetta Pariisin sopimuksen velvoitteiden mukaisesti. Tämä edellyttää, että Suomen ja muiden ns. rikkaimpien maiden tulee saada kiristyvä vähennystavoite vuodelle 2040. Muiston ajatus jäsenmaiden velvoitteita koskevien erojen kaventamisesta on perusteltu. Ilmastotyön edistyminen on laskenut päästövähennyskustannuksia esimerkiksi puhtaan sähkön tuotannossa ja liikenteessä, Kehitys mahdollistaa vähemmän kehittyneiden maiden nopeamman ja edullisemman siirtymän puhtaisiin ratkaisuihin. Taakanjakosektorin tavoitteiden kiristäminen ilman jäsenvaltioiden välisten erojen tasoittamista kasvattaisi kustannuseroja jäsenvaltioiden kesken tavalla, jolla voisi olla kasvavia haitallisia sivuvaikutuksia maiden väliseen kauppaan ja liikkumiseen.

Muistiossa valtioneuvosto toteaa Suomen olemaan avoin tarkastelemaan taakanjakosektorin maatalouden päästöjen siirtoa maankäyttösektorin päästöjen ja poistumien kanssa yhteiseen AFOLU-sektoriin.

Ilmastopaneeli on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että maatalouden päästöjen hajottaminen maankäyttö- ja taakanjakosektoreihin ja jälkimmäisessä maatalouden polttoaineiden käytön lukeminen liikenteen päästöihin hajottaa kokonaisnäkemystä maatalouden ilmastotyöstä ja saavutuksista. AFOLU-sektorin yhteinen raportointi ei muuttaisi päästöjen tasoa, sillä jo nyt raportoinnissa käytetään AFOLU-sektorille luotuja ohjeita. Nykyisen maatalous- ja maankäyttösektorin päästöt ja nielut vain laskettaisiin yhteen. Maatalouden osalta muutos edistäisi kokonaisuuden tarkastelua johdonmukaisesti. Kuinka ilmastotoimet toteutuvat AFOLU-sektorilla, riippuu täysin siitä, asetetaanko tavoitteet koko sektorille vai esimerkiksi päästöille ja nieluille erikseen.

Perusmuistiossa esitetty näkemystä, että EU:n yhteisen maatalouspolitiikan muut kuin ympäristötavoitteet (tuottavuus, elintaso, vakaus, tarvikkeiden saatavuus ja kohtuulliset kuluttajahinnat) eivät saa vaarantua päästövähennysten vuoksi, olisi hyvä tarkastella yksityiskohtaisemmin. Ympäristötavoitteiden toteuttaminen yhteisen maatalouspolitiikan kautta on epäonnistunut osaksi sen vuoksi, että tukia saadakseen ei tarvitse olla tuottava ja tuista osa käytetään maanomistajien elintason ylläpitämiseksi ilman velvoitetta tuottaa ruokaa. Päästövähennysten toteuttamiseksi kustannustehokkaasti tukivaroja tulisi vapauttaa aktiivisesti ruokaa tuottavien tilojen käyttöön, mikä edistäisi sekä päästövähennyksiä että tuottavuutta. Ilmastopaneeli muistuttaa, että maatalouden päästövähennysten jouduttaminen on kiireellinen tehtävä koko EU:ssa, sillä nykyinen yhteinen maatalouspolitiikka ei tarjoa aitoja kannustimia kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen - myöskään Suomessa. Kun arkkitehtuurin uudistusta pohditaan, on syytä pitää mielessä, että komissio on pitänyt esillä maatalouden päästökauppaa yhtenä vaihtoehtona maatalouden päästöjen vähentämiseksi.

Ilmastopolitiikan arkkitehtuuri: nielut

Valtioneuvosto katsoo muistiossa, että “2040 säädöskehikossa pääpainon tulee pysyä päästövähennyksissä. Samalla tulee kuitenkin myös luoda riittäviä EU-tason velvoitteita ja kannustimia hiilinielujen aikaansaamien poistumien kasvattamiseksi sekä teknisten nielujen käyttöönotolle mahdollistamaan EU-tason ilmastoneutraaliuden saavuttamisen vuoteen 2050 mennessä. ”

Ilmastopaneeli toteaa, että tämä tavoite edellyttää sekä nettomuotoisen että päästövähennys- että erillisen nielutavoitteen asettamista. Ilmastopaneelin näkemyksen mukaan selkeät tavoitteet molemmille edesauttavat vakaata toimintaympäristöä kaikille toimijoille ja edistävät yhteisymmärrystä tarvittavista ilmastotoimista läpi sektorien.

Ilmastopaneelin analyysi osoittaa, että mikäli EU ottaisi tavoitteeksi 90 tai 95 % nettopäästövähennystavoitteen, edellyttää se EU:n nielun pitämistä vähintään nykytavoitteen tasolla, todennäköisesti sen kasvattamista.

Suomen ilmastolain mukaan poistumien olisi katettava päästöt Suomessa vuonna 2035. EU-tason sääntely maankäyttösektorin nielun vahvistamiseksi auttaa Suomea oman kansallisen hiilineutraaliustavoitteen saavuttamisessa, mikä toisaalla ennakkovaikuttamismuistiossa kyllä tunnistetaankin.

Suomen ilmastotavoitteista juuri hiilineutraaliuden saavuttaminen vuonna 2035 on haasteellista, sillä LULUCF-nettonielu on tällä hetkellä alhainen eikä toistaiseksi ole toimeenpantu tehokasta kansallista nielupolitiikkaa. EU:n vuoden 2040 tavoitteet kasvattanevat jäsenmaiden nielutavoitetta, mutta avoinna on, että mille teknologisten ja luonnon nielujen yhdistelmälle tavoite asetetaan. Suomi on jo nyt valmistautumassa negatiivisten päästöjen tuottamiseen, mutta LULUCF-nettonielun suhteen toimia puuttuu. Vaikka EU nostaisi nielutavoitettaan vuodesta 2030, Suomi ei saavuta hiilineutraaliutta ilman päättäväisiä kansallisia lisätoimia.

Maankäyttösektorin osalta muistio esittää vain kaksi konkreettista keinoa kasvattaa nielua, hiilidioksidin talteenoton ja puutuotteet. Maankäyttösektorin kokonaisuudessa metsätalouden ohella myös maaperäpäästöillä on suuri merkitys. Keinovalikoimassa on syytä pitää mukana kaikkiin ojitettuihin turvemaihin suunnatut toimet, sillä nopein ja kustannustehokkain tapa vahvistaa nielua maankäyttösektorilla on vähentää ojitettujen turvemaiden päästöjä.

Maankäyttösektorin mahdollista tavoitetasoa EU:ssa vuodelle 2040 asetettaessa tulee huomioida ilmastonmuutoksen vaikutukset luonnon nielujen kehitykseen, joten nielun tukeminen negatiivisten päästöjen avulla (BECCS) on siitäkin näkökulmasta perusteltua.

Ennakkomuistion ajatus, että Suomen metsien hiilinielut eivät voi toimia päästöjen kompensaationa muille EU:n jäsenvaltiolle on nykytilanteen valossa lähinnä absurdi. Vuonna 2021 Suomen maankäyttösektorin nettonielu oli +1 Mt ja metsä- ja puutuotenielu -12 Mt. Samaan aikaa esimerkiksi Ruotsin metsä- ja puutuotenielu on ollut –45 Mt. Sama pätee monille Keski-Euroopan maille. Vertailtaessa metsä- ja puutuotenieluja Euroopan maissa vuonna 2021 Suomi on vasta 10. suurin[5].

Ilmastopaneeli huomauttaa, että EU on sitoutunut Pariisin sopimukseen jäsenvaltioiden yhteisellä panoksella. LULUCF-asetuksen mukaan EU-maiden yhteenlasketun nielun tulisi vuonna 2030 olla 310 Mt.

Kuten muistiossa tunnistetaan, erityisesti biogeenisen hiilen talteenotto ja varastointi pysyvästi on erityisesti Suomessa potentiaalinen tapa tuottaa negatiivisia päästöjä. EU:ssa ei toistaiseksi ole selkeitä linjauksia sen suhteen, miten negatiiviset päästöt huomioitaisiin EU:n ilmastopolitiikassa, ja esimerkiksi jäsenmaakohtaisten tavoitteiden täyttämisessä. Päästökauppadirektiivi kuitenkin velvoittaa komissiota tekemään vuonna 2026 selvityksen, kuinka negatiiviset päästöt voitaisiin jatkossa huomioida päästökaupassa.

Suomen ilmastotoimille on tärkeää erityisesti se, että EU turvaa kannustimet BECCS:n tuottamiseen.

Lopuksi

Kunnianhimoiset tavoitteet voimistavat myös Suomen taloudellista kilpailuetua Euroopassa. Suomalaiset yritykset tuottavat jo nyt merkittävästi puhtaammin kuin merkittävä osa eurooppalaisista kilpailijoistaan. Ilmastopolitiikka nostaa joillain sektoreilla kaikkien jäsenvaltioiden ja yritysten kustannuksia, mutta rasituksen kasvu jää Suomessa alhaisemmaksi kuin suurella osalla kilpailijoista, jolloin Suomen kilpailukyky vahvistuu. Kuinka merkittävä tämä vaikutus on, riippuu osin tavasta, jolla päästövähennykset kohdistetaan jäsenvaltioille ja politiikkatoimista, joihin turvaudutaan tavoitteen edistämiseksi.

[5] 10 suurinta metsä- ja puutuotenielua Euroopassa suuruusjärjestyksessä vuonna 2021 (Lähde: Eurostat/EEA): Saksa -50,1 Mt, Ruotsi -45,3 Mt, Espanja -41,4 Mt, Romania -32,4 Mt, Italia -29,8 Mt, Ranska -29,1 Mt, Puola -27,0 Mt, Norja -20,4 Mt, Itävalta -12,2 Mt, Suomi -12,0 Mt.